

La transitorietà infinita: l'applicazione della clausola di maggior favore a quasi vent'anni dalla sua entrata in vigore

di Paolo Giangaspero *
(28 settembre 2019)

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2019)

1. La disciplina dell'art. 10 della l.c. n. 3 del 2001 sta per compiere 20 anni, ed è ancora una delle chiavi di volta per misurare gli effetti della riforma del Titolo V sulle Regioni ad autonomia speciale. Tale disciplina riveste infatti il ruolo di un banco di prova particolarmente interessante ai fini della verifica circa l'esistenza di quella che Sergio Bartole, quasi un decennio orsono, definiva una "dottrina" della specialità regionale, intesa come "una ricostruzione interpretativa della normativa interessante un dato istituto, che offre indicazioni sull'applicazione di quella normativa nel quadro dell'ordinamento complessivo"¹.

Come è ovvio, una "dottrina" intesa in questo senso ha molti elementi sui quali poter essere costruita, ed è anzi destinata ad evolversi nel tempo, non potendo non tener conto anche delle parallele evoluzioni del regionalismo ordinario, rispetto al quale la specialità si distingue². E tuttavia, per il modo in cui l'art. 10 l.c. 3 del 2001 è costruito, tale disposizione è destinata ad essere il "punto di caduta" dell'esistenza di una dottrina di questo genere giacchè esso "misura" le conseguenze sulle autonomie speciali della riforma del Titolo V, parte II, Cost. sulle Regioni ad autonomia differenziata facendo perno sul criterio del "maggior favore", che impone all'interprete ed all'applicatore della disposizione un confronto tra due forme di autonomia (quella fondata sugli statuti speciali e quella risultante dagli interventi di riforma del regionalismo) che si presentano come fortemente divergenti quanto al loro impianto.

Una disposizione concepita in questo modo, che pure era destinata nell'intenzione del legislatore di riforma ad essere una disposizione transitoria, destinata ad applicarsi "fino all'adeguamento degli Statuti speciali", ha immediatamente sollevato non poche perplessità già nei primi dibattiti dottrinali, che per un verso ne hanno evidenziato le possibili difficoltà interpretative, che investono anche - sul piano delle fonti del diritto - dubbi circa la sorte delle norme statutarie "non applicate" in omaggio alla clausola di maggior favore³; per un altro hanno fin da subito preconizzato le conseguenti difficoltà

¹ S. Bartole, *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?*, in questa *Rivista* 2011

² Ancora Bartole, *op.cit.*, il quale ragiona dell'avvicinarsi di diverse "dottrine" succedutesi nel tempo, dapprima nel periodo antecedente all'avvio del regionalismo ordinario; poi in quello successivo a tale data, ed infine - ma qui l'autore dimostra scetticismo sull'affermazione di una dottrina siffatta - all'indomani della riforma del 2001

³ La ampiezza di questo dibattito non consente in questa sede di sintetizzarne le posizioni. Si v. tra gli altri, immediatamente dopo l'entrata in vigore della riforma del 2001, F. Teresi, *Considerazioni estemporanee a proposito dell' "adeguamento automatico" degli statuti speciali a termini dell'art. 10 della legge costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 2001; A. Ruggeri, *La Corte, la clausola di "maggior favore" e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali* (a margine della sent. n. 370 del 2006). Si rinvia sul punto per una rassegna ad A. Poggi, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, in *Federalismi.it* (25 novembre 2015), www.federalismi.it. Si v. anche D. Giroto, *Art. 10 legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole e R. Bin, Padova 2008, pp. 1230 e ss.

applicative cui essa era destinata, il che ha indotto qualcuno a tentare di limitarne, variamente, gli effetti ⁴.

Come si è detto, il meccanismo, che era nato come transitorio, è di fatto divenuto - almeno per ora - definitivo, non essendosi avuti (nè essendo ad oggi alle viste) "adeguamenti" degli Statuti delle autonomie differenziate.

Ciò peraltro non significa che una qualche forma di "adeguamento" degli ordinamenti regionali speciali (o quanto meno di loro trasformazione, condizionata dal contesto della riforma del 2001) non vi sia stato sul versante delle autonomie differenziate, sia pure per canali molto differenti rispetto a quello ipotizzato dalla disposizione di riforma costituzionale.

Per un verso, in costanza di previsioni statutarie, si è talora provveduto (per la verità in modo piuttosto frammentario e diseguale nelle diverse esperienze regionali ⁵) ad approvare decreti di attuazione degli Statuti speciali che in qualche modo si ricollegavano alla disposizione transitoria appena citata tentando di razionalizzarne e, per così dire, di "blindarne" gli effetti (con finalità di "garanzia" per le autonomie differenziate, consistenti nella precisazione delle nuove acquisizioni di competenza delle Regioni speciali in forza della clausola di maggior favore). Per altro verso, alcuni dei principi della riforma (che pure in ipotesi non avrebbero dovuto applicarsi direttamente alle Regioni speciali) hanno finito per permeare di sé la legislazione regionale, talora anche per il tramite dei decreti di attuazione degli statuti speciali ⁶.

Tutti questi elementi, tuttavia, in ragione della loro sostanziale frammentarietà non paiono in grado di formare una base sicura per agganciarvi saldamente una "dottrina" della specialità costruita su materiali messi a punto dai soggetti costituzionalmente coinvolti, ossia "filtrata" per il tramite di scelte normative dello Stato e delle autonomie regionali differenziate.

Per altro verso, anche sul versante del regionalismo ordinario, la realtà è cambiata, da un lato attraverso le precisazioni via via emerse nella pratica circa l'interpretazione del titolo V, parte II, Cost., che ha peraltro dimostrato linee non univoche. L'enorme contenzioso ingeneratosi all'indomani della riforma tra Stato e Regioni non ha potuto infatti non incidere sull'assetto complessivo del regionalismo italiano, non senza una qualche delusione per coloro che auspicavano un netto miglioramento degli spazi di autonomia ⁷.

⁴ Cfr. ancora Poggi *Le funzioni legislative* cit., p. 19, che riporta una tesi di A. Ruggeri, che ritiene la norma transitoria "a tempo", ossia applicabile solo in sede di prima attuazione della riforma del Titolo V. Anche la posizione di Poggi, peraltro, ha un intento in qualche misura limitativo della portata della clausola di maggior favore, che l'Autrice vorrebbe confinata nei suoi effetti non già a tutte le maggiori competenze, ma solo a quelle che siano in linea con le ragioni originarie della specialità delle singole Regioni. E' peraltro da avvisare che tesi di questo tenore non trovino riscontro nella giurisprudenza costituzionale.

⁵ Sul punto, per un esame dei decreti di attuazione successivi (e collegati) alla riforma del 2001, si v. in particolare A. Poggi, *Le funzioni legislative*, cit. p. 5 e ss.

⁶ Può infatti affermarsi che principi propri della riforma del 2001 hanno fatto il loro ingresso negli ordinamenti speciali anche attraverso altre vie. Si pensi per esempio alla recezione pura e semplice, attraverso decreti di attuazione, del d.lgs 112/1998, che - benchè sia antecedente rispetto alla riforma costituzionale - ne incorpora (anticipando la riforma) alcune caratteristiche quanto alla distribuzione delle funzioni amministrative; ed ancora, si pensi a leggi regionali - ad esempio in materia di riassetto delle autonomie locali - che superano il principio del parallelismo in favore dell'applicazione del principio di sussidiarietà. Sul punto sia consentito il rinvio a P. P. Giangaspero, *I processi di riordino territoriale in alcune autonomie speciali, tra potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali e riforme statutarie*, in questa *Rivista* 2017, pp. 83 e ss.

⁷ L'argomento è di enorme vastità e non può essere qui affrontato. Limitandosi a quanto strettamente funzionale alle conclusioni raggiunte dalla sentenza in commento può comunque farsi riferimento, ad es. alla sorte delle competenze c.d. "residuali" che l'art. 117, comma 4, riconosce alle Regioni ad autonomia ordinaria e che finiscono per essere limitate in modo particolarmente pervasivo dall'esistenza di titoli di competenza statale trasversali. Sul punto si v. per tutti S. Parisi, *La competenza residuale*, in questa *Rivista* 2011, 341 ss. Del complessivo regime di queste competenze tiene conto, come si dirà, anche la

Se dunque la disposizione dell'art. 10 della l.c. n. 3 del 2001 (e le successive disposizioni della L. La Loggia, l. n. 131 del 2003 ad essa immediatamente collegate ⁸) impongono una comparazione, non può che rilevarsi come, nel quasi ventennio di vigenza di questa disposizione, entrambi i termini della comparazione hanno mostrato di evolversi, per di più secondo linee non univoche, il che rende ancora più complicata nel metodo e più incerta negli esiti l'operazione di comparazione richiesta dalla disposizione appena citata.

2. La frammentarietà e sporadicità degli interventi statali e regionali, unitamente alla stesura probabilmente infelice dell'art. 10 l.c. 3 del 2001 hanno dunque finito sostanzialmente per scaricare il compito della definizione del ruolo e della posizione delle autonomie differenziate nell'ordinamento alla giurisprudenza della Corte costituzionale. E' tuttavia da osservare come il contenzioso costituzionale (tanto più quando assume aspetti "alluvionali" come quelli verificatisi all'indomani della riforma), e tanto più quando la stessa interpretazione della disposizione da applicare non è agevole, non possa essere considerato la sede più indicata per l'elaborazione di una dottrina della specialità, in ragione della sua natura giocoforza "casistica" e frammentata in singoli puntuali oggetti di contenzioso, e per di più - almeno in parte - influenzata dalle strategie difensive dei protagonisti del contenzioso medesimo ⁹.

In ragione di tutto ciò, il tentativo di leggere "in filigrana" nella giurisprudenza della Corte la ricostruzione di un modello complessivo ed univoco di specialità regionale, che come si diceva ha nelle applicazioni dell'art. 10 un suo banco di prova particolarmente significativo, è un tentativo molto difficile e probabilmente destinato all'insuccesso.

Sono infatti note le oscillazioni, talora particolarmente "drammatiche", della giurisprudenza costituzionale nel valutare le discipline di maggior favore ¹⁰. Ma anche al di là dei casi più eclatanti, è da osservare come da un lato le possibilità di evocare l'art. 10 l.c. n. 3 del 2001 sono moltissime (tanto da abbracciare - almeno potenzialmente - la quasi totalità del contenzioso che ha come protagonisti Stato e Regioni speciali); d'altro lato, i risultati (e gli stessi metodi) della comparazione utilizzati dalla Corte sono difficilmente riconducibili ad unità, e faticano a trovare una sistemazione univoca.

sent. in commento: cfr *infra*, par. 3

⁸ Sul legame tra la c.d. "Legge La Loggia" e la clausola di maggior favore si v., con rilievi critici, A. Ruggeri, *La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata, tra "riserva di specialità" e clausola di maggior favore*, in questa *Rivista* 2004, pp. 781 e ss.

⁹ Sotto questo profilo, benchè ciò possa apparire a prima vista paradossale, è un'osservazione piuttosto comune in dottrina quella secondo la quale le Regioni non sono particolarmente inclini ad invocare l'applicazione della clausola di maggior favore, ed anzi spesso tendono a modellare la propria strategia processuale tentando di ancorare le proprie competenze a disposti dello Statuto speciale, specie quando queste sono presidiate da disposizioni di attuazione dello Statuto. A testimonianza di ciò sta del resto anche il fatto che in parecchi casi (forse persino la maggioranza) la giurisprudenza costituzionale più significativa in materia di "test" che la Corte ritiene necessari ai fini dell'ammissibilità della evocazione della clausola di maggior favore siano state elaborate dalla Corte non già per valutare posizioni fatte proprie dalle Regioni, ma da parte di ricorsi statali.

¹⁰ Il caso che viene per primo alla mente è quello - sia pure in parte atipico - della questione dell'estensibilità dell'art. 127 Cost. alla disciplina delle leggi regionali siciliane, che ha conosciuto un clamoroso overruling nella giurisprudenza costituzionale, radicato anche nel modo in cui si era orientata la prassi applicativa dello Statuto siciliano. Si v. sul punto rispettivamente le sentt. del 314 del 2003 (sulla quale si v. tra gli altri A. Ruggeri, *Il controllo sulle leggi siciliane e il "bilanciamento" mancato (nota a Corte cost. n. 314 del 2003)*, in *forumcostituzionale.it*, 2003) e 255 del 2014; per il ruolo della prassi nel determinare la svolta giurisprudenziale si v. E. Rossi *Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente...)* in questa *Rivista* 2015, pp. 473 e ss.

Sotto la superficie di apparenti linee di continuità nella giurisprudenza costituzionale sono infatti stati riscontrati - nè, si ripete, poteva probabilmente essere altrimenti - "modelli" anche profondamente differenti desumibili dalla lettura della giurisprudenza costituzionale

Le conclusioni raggiunte in occasione del primo decennio di operatività dell'art. 10 della l.c. n. 3 del 2001 da quello che ad oggi rimane il lavoro migliore in materia sotto il profilo dell'inquadramento della giurisprudenza della Corte ¹¹, paiono, a 8 anni di distanza, sostanzialmente confermate. Nel tentativo di "leggere" secondo criteri riconducibili ad una certa concezione del rapporto tra autonomia speciale e autonomia ordinaria, nel lavoro richiamato si individuavano infatti nella giurisprudenza della Corte costituzionale indirizzi anche profondamente diversi (seppure talora mascherati da apparenti linee di continuità), con conseguenti grandi difficoltà non solo nella ricostruzione di una "dottrina" dell'autonomia speciale nel senso "forte" cui Sergio Bartole faceva riferimento, ma anche nella individuazione di schemi argomentativi e di conclusioni riconducibili in qualche modo ad unità.

Ne risulta una giurisprudenza che - pur nel riproporre spesso sul piano estremamente generale le stesse formule - in realtà finisce per ispirarsi a criteri diversi nella comparazione tra corpi normativi cui l'art. 10 l.c. n. 3 del 2001 inevitabilmente rimanda, tanto da essere per molti aspetti piuttosto labirintica ¹².

In particolare, è stato notato, quanto alla selezione dei materiali normativi da confrontare, come la comparazione proceda talora per confronti "astratti" tra titoli di competenza (cui non seguono sempre esiti univoci in termini di effettivo maggior favore per le Regioni speciali), talora viceversa sia più incentrata sulla valutazione "in concreto" dell'assetto delle singole materie o funzioni che la Corte è chiamata a comparare ¹³.

Su un piano ancora più generale, si possono poi distinguere decisioni che paiono di volta in volta ispirarsi ad un criterio - che è quello originariamente fatto proprio dalla Corte nelle prime decisioni all'indomani della riforma del 2001 ¹⁴- che si può definire di "separazione" tra le competenze statutarie e quelle delle Regioni ordinarie (che costituirebbero due insiemi di competenze - e addirittura due "sistemi" di relazioni centro periferia - tendenzialmente "chiusi" reciprocamente e non passibili di "ibridazione" reciproca), ed un criterio opposto, che è quello della "porosità", che consiste nella sostanza nell'applicare anche a competenze statutariamente previste limiti desumibili dal nuovo Titolo V (si pensi ad esempio alle materie trasversali di competenza statale, ovviamente assenti nelle disposizioni statutarie ed al complesso dei limiti ulteriori alle potestà legislative statutariamente previste che finiscono non raramente per essere opposte anche alle Regioni speciali).

A queste discontinuità delle applicazioni giurisprudenziali dell'art. 10 fanno riscontro decisioni oscillanti anche per quanto riguarda l'effettivo riconoscimento di condizioni di

¹¹ Cfr. I. Ruggiu, *Le nuove materie spettanti alle Regioni speciali in virtù dell'art. 10, legge costituzionale 3/2001*, in questa *Rivista* 2011, pp. 775 e ss

¹² Per un esame delle principali linee della giurisprudenza costituzionale in sede di applicazione della clausola di maggior favore possono vedersi, tra gli altri, i lavori di Poggi, *op.cit.*; M. Rosini, *Funzione legislativa delle Regioni speciali e "adeguamento automatico all'art. 117 Cost. Giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti* 2010 (www.osservatoriosullefonti.it); S. Parisi, *La potestà primaria alla deriva? Spunti ricostruttivi per ripensare un luogo comune*, in questa *Rivista* 2011, pp. 822 e ss. Si v. inoltre il lavoro, cui si farà più volte riferimento *infra* nel testo, di I. Ruggiu, *Le nuove materie*, *cit.*, pp. 775 e ss.

¹³ Ruggiu, *op.cit.*, *passim*

¹⁴ Si v. ad es. la sent. n. 536 del 2002, o la 236 del 2004

maggior favore alle autonomie speciali ¹⁵, ed applicazioni che si dimostrano non univoche anche in ragione dell'ambito materiale di volta in volta considerato ¹⁶

3. Come si accennava, le diagnosi di quel lavoro non risultano affatto smentite dalle successive evoluzioni nell'applicazione dell'art. 10, ma anzi risultano per lo più persino aggravate, sia in forza delle trasformazioni del regionalismo italiano (sia nelle Regioni ordinarie che in quelle speciali), sia in forza della circostanza che - all'indomani delle prime applicazioni della "clausola di maggior favore" - la Corte costituzionale è sembrata dedicare al tema una minore attenzione sul piano delle motivazioni delle decisioni in punto di applicazione dell'art. 10 l.c. n. 3 del 2001, il che determina un'utilizzazione della clausola di maggior favore molto "flessibile" e tale da risentire in maniera determinante delle peculiarità del singolo caso sottoposto alla Corte, il che spesso si traduce in decisioni di merito non favorevoli alle ragioni della specialità regionale

In questo quadro, reso sempre più complicato dal trascorrere del tempo, possono cogliersi alcune delle ragioni di interesse della sentenza n. 119 del 2019 della Corte costituzionale.

Essa risolve una serie di questioni sollevate dallo Stato nei riguardi della l.r. del Friuli Venezia Giulia n. 3 del 2018 (Norme urgenti in materia di ambiente, di energia, di infrastrutture e di contabilità), in particolare su alcune disposizioni relative: a) ai poteri conferiti al Presidente della Regione, relativamente all'utilizzazione delle acque, in caso di deficit idrico (art. 4, comma 1, lett. p. della l.r.), in particolare con riguardo alle piccole derivazioni; b) alla determinazione del canone demaniale per le concessioni di derivazione delle acque per la produzione di energia idroelettrica, (art. 4, comma 1, lett. w della l.r.); c) agli impianti di distribuzione di carburanti sotto il profilo della loro incompatibilità territoriale o inidoneità tecnica (art. 14 della l.r.); d) alle procedure autorizzative relative agli interventi di dragaggio manutentivo delle vie di comunicazione appartenenti al demanio regionale (art. 15) e infine e) all'autorizzazione in sanatoria relativa all'attingimento di acque superficiali a mezzo di dispositivi fissi (art. 16, comma 1).

Vi è da segnalare, quanto ai parametri evocati nel ricorso statale, come essi siano largamente tratti dall'art. 117 Cost. riformato nel 2001, ed in particolare consistano nell'asserita violazione di competenze statali esclusive (quella relativa alla tutela dell'ambiente, ex art. 117, comma 2, lett. s) relativamente alla prima ed alla quinta censura; quella relativa alla tutela della concorrenza - ex art. 117, comma 2, lett. e) per altri profili di denunciata illegittimità), le quali per un verso presuppongono la applicazione alle Regioni speciali delle disposizioni di cui al Titolo V riformato in forza del richiamo all'art. 10 l.c. n. 3 del 2001; per un altro fanno derivare da questo presupposto la conseguenza che tale applicazione porti con sé le complessive dinamiche dei rapporti tra competenze statali e regionali previste dal Titolo V, con la conseguente applicazione anche alla Regione speciale delle disposizioni in materia di allocazione delle competenze amministrative (art. 118 Cost.), e dei vincoli risultanti da norme interposte dettate da

¹⁵ Osserva in particolare Ruggiu, *op.cit.* p. 806 e ss., come non siano rari i casi in cui la Corte - pur in linea di principio inquadrando le proprie decisioni nel paradigma della separazione, finisce per giungere di fatto a riconoscere alla Regione un regime più sfavorevole

¹⁶ E' noto ad esempio come il criterio della separazione e l'applicazione della clausola di maggior favore in senso "garantista" per le autonomie differenziate trovino una particolare emersione soprattutto in certe materie. Tra queste si può senz'altro includere quella della potestà ordinamentale sugli enti locali, propria di tutte le autonomie differenziate, ambito nel quale, in linea di massima, la Corte appare particolarmente attenta a preservare per intero le prerogative del "sistema" di relazioni tra Regioni ed enti locali risultante dagli Statuti speciali, che per moltissimi aspetti è fortemente derogatorio rispetto a quello del regionalismo ordinario.

normative statali che in forza della giurisprudenza della Corte sono applicabili alle potestà legislative regionali, in particolare a quella c.d. "residuale", la quale sarebbe da ritenersi estesa anche alle Regioni speciali per l'appunto in forza dell'art. 10 l.c. n. 3 del 2001.

Al di là degli esiti sul piano del dispositivo delle argomentazioni spese dalla Corte (esiti che si traducono in tre decisioni di inammissibilità, una di rigetto, e l'accoglimento della sola terza questione), la sent. n. 119 del 2019 si segnala in particolare per le parti della motivazione che si pronunciano - valutando in punto di ammissibilità le censure governative - sui presupposti per l'applicazione dell'art. 10 della l.c. n. 3 del 2001.

Pur essendo piuttosto attenta ad evidenziare - con un abbondante uso di rinvii a precedenti decisioni, puntualmente citate - la continuità con la propria precedente giurisprudenza¹⁷, la sentenza si caratterizza per un approfondimento sul piano della motivazione che non è comune, quanto meno nelle sentenze più recenti, circa i contenuti del "test" per la valutazione dell'applicabilità della clausola di maggior favore, test che la Corte utilizza per valutare (in senso negativo) la ammissibilità di alcune delle censure mosse dal Governo alla legge regionale impugnata.

Da questo punto di vista sono particolarmente significativi gli argomenti che la Corte spende per dichiarare l'inammissibilità del ricorso governativo nelle sue parti relative alla prima ed alla quinta delle censure poco sopra riportate, dichiarate entrambe inammissibili per insufficienza delle ragioni addotte dal ricorso a sostegno della applicazione della clausola di maggior favore. In entrambi i casi si trattava, come si è detto, di censure costruite dallo Stato facendo ricorso all'art. 117, comma 2, lett. s della Cost. (tutela dell'ambiente e dell'ecosistema) in relazione a competenze regionali in materia di derivazione delle acque, sulla base del quale si pretendeva di applicare alla Regione speciale limiti desunti da leggi dello Stato in materia di protezione dell'ambiente.

Vari sono gli elementi significativi di questa parte della decisione: in primo luogo, può apparire singolare che la Corte dichiari le censure governative rispetto alle questioni sub a) e sub e) inammissibili in quanto carenti di motivazione circa le ragioni della pretesa applicazione, in luogo di una competenza concorrente statutariamente prevista (segnatamente quella in materia di derivazione d'acqua pubblica, ex art. 5, n. 14 St. Friuli Venezia Giulia) di quella residuale propria delle Regioni ordinarie nella medesima materia.

In altri termini, la Corte in questo caso fa rientrare nell'onere di motivazione la necessità di presentare puntuali argomenti per ritenere preferibile l'inclusione del caso di specie in un titolo di competenza concorrente (quello statutario) rispetto ad uno residuale (quello risultante dal titolo V riformato).

Quello che alla luce di un confronto astratto tra titoli di competenza (concorrente contro residuale) appare un paradosso può in realtà essere spiegato se si tiene conto - come risulta dai passi successivi della motivazione - del richiamo della Corte ad alcuni principi già presenti nella giurisprudenza costituzionale, ma (come si è detto) non costantemente utilizzati in modo univoco. In primo luogo, gioca in questo senso la necessità di procedere ad un raffronto "in concreto" tra due discipline che - sottolinea la Corte - sono impiegate su due modelli di rapporti tra Stato e Regioni diversi tra loro: in particolare, nella comparazione finalizzata a valutare la disciplina più favorevole la Corte afferma come "non si possano meccanicamente separare le norme del Titolo V attributive di autonomia [nel caso di specie l'art. 117, comma 4, Cost.] da quelle che completano lo 'statuto' regolativo di una certa funzione, quali possono essere le norme dell'art. 117, secondo comma, Cost., che riservano alla competenza esclusiva dello Stato determinate materie 'trasversali', o dell'art. 118 Cost., in materia di allocazione delle funzioni

¹⁷ Numerosi sono infatti i richiami a giurisprudenza, più o meno recente, presenti a sostegno di tutti i passaggi argomentativi che si sintetizzeranno *infra* nel testo (si. v. in particolare il punto 2. diritto della decisione)

amministrative" ¹⁸. In questa prospettiva, il giudizio di comparazione tra discipline non può dunque non tener conto di come il richiamo all'art. 117, comma 4 "trascini con sè" una serie ulteriori di vincoli alla autonomia regionale, che - ove si volessero trapiantare in un sistema ispirato a criteri diversi di distribuzione delle competenze - richiedono motivazioni adeguate a dimostrare "la maggiore autonomia che il 'regime' complessivo del Titolo V implicherebbe a favore della Regione alla luce della comparazione con quello previsto nello Statuto speciale della resistente"¹⁹.

Questa impostazione del ragionamento della Corte - che esige che la comparazione si svolga tra "sistemi" competenziali differenti considerati nei loro assetti concreti - è completata dal richiamo a due ulteriori principi, che sono da un lato quello della necessaria considerazione complessiva ed unitaria della funzione (come in questo caso) o della materia presa in considerazione ²⁰; d'altro lato una osservazione che finisce per essere nel caso di specie dirimente, nell'affermare che la logica di fondo dell'art. 10 l.c. n. 3 del 2001 esclude di per sè che l'effetto dell'applicazione del Titolo V si risolva, di per sè, in una restrizione dell'autonomia della Regione speciale ²¹.

Se si volesse collocare la decisione in esame alla luce delle ipotesi di classificazione della giurisprudenza costituzionale che si sono sintetizzate poco sopra, potrebbe sinteticamente osservarsi anzitutto che le modalità attraverso le quali la Corte esige che si conduca la comparazione paiono sostanzialmente imperniate su un criterio di "separazione" piuttosto che di "porosità". Questa impressione non soltanto deriva dalla lettura dei passi della motivazione sopra sintetizzati, ma è desumibile anche da ulteriori osservazioni, molto più sintetiche, svolte dalla Corte in tema di ammissibilità (in questi casi riconosciuta) delle questioni poco sopra riportate sub lett. b) e c). In entrambi i casi la Corte, nel valutare in punto di ammissibilità i ricorsi governativi, ricorre al criterio della "inutilità" di un sindacato alla luce delle disposizioni statutarie al fine di valutare l'opponibilità anche alle Regioni speciali di limiti desumibili dal Titolo V novellato (nella specie, il richiamo alla materia compito della tutela della concorrenza). Questo test, nella sentenza in commento, è utilizzato per "salvare" ricorsi formulati in modo parzialmente erroneo dal Governo, e sostanzialmente si impernia sull'osservazione secondo la quale l'applicabilità del Titolo V alle autonomie differenziate può predicarsi nell'ipotesi in cui - all'esito dell'inclusione di una certa fattispecie in un determinato ambito materiale - lo Statuto sia sostanzialmente "muto" in ordine a determinate competenze, tanto da rendere, appunto, inutile uno scrutinio della legislazione regionale sulla base di parametri statuari ²²: a questa "inutilità" consegue l'applicazione alle Regioni speciali del sistema di competenze previsto dal titolo V, ivi compresi i limiti derivanti da materie trasversali di spettanza statale, che nella specie sono individuate da un lato nella tutela della concorrenza; dall'altro in quella della sicurezza pubblica, entrambi ricompresi nel secondo comma dell'art. 117 Cost. ²³.

¹⁸ punto 2, dir. quarto cpv.

¹⁹ punto 2, dir. in fine.

²⁰ In questo senso la sentenza rinvia ai propri precedenti della sent. 103 del 2003 e 255 del 2014.

²¹ L'argomento in sè appare persino scontato, ed in effetti lo è nei casi in cui la Corte lo utilizza, se non fosse che - come la dottrina più attenta ha dimostrato - di fatto non ha sempre trovato seguito nella giurisprudenza costituzionale, ed in particolare in quelle decisioni che per un verso hanno "mescolato" limiti statuari e limiti costituzionali considerando i due sistemi "porosi", per altro verso hanno riconosciuto in astratto l'applicazione dell'art. 10 finendo tuttavia per introdurre limiti più stringenti per le Regioni speciali.

²² Cfr. le considerazioni svolte dalla Corte nei punti 3.1 e 4.3 del considerato in diritto

²³ E' questa la conclusione cui giunge la Corte nel ritenere sufficientemente motivate (secondo il criterio della "inutilità" del richiamo allo Statuto speciale) censure che postulavano l'applicazione alle Regioni speciali del limite della tutela della concorrenza e di quelli riconducibili alla sicurezza pubblica, entrambi ricompresi negli elenchi dell'art. 117, comma 2, Cost.

In secondo luogo, le motivazioni della Corte paiono incentrarsi su una comparazione da svolgersi "in concreto", guardando cioè alla singola funzione regionale evocata nel giudizio principale (in sostanza tutte le censure riguardavano la disciplina di puntuali attribuzioni amministrative regolate dalla legge): in altri termini, i due sistemi vanno comparati in concreto, alla luce del loro effettivo assetto normativo. Benchè nella motivazione della sentenza questo non sia reso esplicito, un ruolo certamente rilevante nel valutare "in concreto" le potestà regionali deve essere riconosciuto anche ad atti non formalmente contenuti negli statuti, ed in particolare alle disposizioni di attuazione degli statuti speciali, che svolgono un compito rilevante nel conformare le singole funzioni amministrative (e spesso anche legislative) delle regioni speciali.

Semmai, su questo punto, può osservarsi come il giudizio di comparazione - anche per le peculiarità della legge impugnata - in questa decisione più che alla definizione dello statuto della "materia" di competenza della Regione si indirizzi piuttosto allo statuto della singola "funzione" amministrativa coinvolta, con il conseguente rischio (almeno potenziale) di ipotetiche "frammentazioni" di un ambito materiale in una pluralità di "funzioni" con regimi reciprocamente differenziati quanto all'applicazione della clausola di maggior favore

24

4. In conclusione può affermarsi, anche al di là del fatto che la sentenza nel suo dispositivo appare nel complesso favorevole all'autonomia regionale, come nella decisione in commento sia apprezzabile uno sforzo (non comune nella giurisprudenza recente in materia) indirizzato verso la definizione di *test* puntuali finalizzati all'applicazione dell'art. 10 l.c. n. 3 del 2001, che nel loro insieme paiono riprendere, a parecchi anni di distanza, linee argomentative che si erano affermate nelle prime fasi successive all'entrata in vigore della riforma del 2001 per poi in qualche misura "perdersi" nelle evoluzioni successive.

Come si è detto, queste linee argomentative sembrano nel loro complesso più idonee a difendere le ragioni della specialità: anche al di là delle conseguenze sulle decisioni di merito, infatti, un'applicazione in chiave di "separazione" tra due sistemi differenti ed il richiamo all'assetto concreto che le competenze legislative assumono in ciascuno dei due sistemi appare più adeguato a conservare le peculiarità proprie ed esclusive delle autonomie regionali fondate sul primo comma dell'art. 116 Cost.

Certo, anche da questo punto di vista il criterio della "separazione" come declinato dalla Corte non è di per sè solo idoneo a tutelare compiutamente le peculiarità del "sistema" proprio delle autonomie speciali da progressive erosioni²⁵, e tuttavia esso appare una condizione tutto sommato necessaria per arrivare a quel risultato.

Quali saranno le conseguenze di questo sforzo sulla giurisprudenza futura è ovviamente molto difficile dire: occorre infatti tenere conto delle oggettive difficoltà di cui si è accennato poco sopra, in larga parte riconducibili al trascorrere del tempo ed alla sostanziale inerzia degli attori coinvolti sul piano normativo.

²⁴ Su questo punto si v. ancora Bartole, *op.cit.*, il quale evidenzia come una "vera" dottrina della specialità e dei suoi rapporti con la riforma del regionalismo dovrebbe essere costruita - più che sullo statuto della singola funzione - sulla definizione delle materie, allo scopo di evitare l'opponibilità alle Regioni ad autonomia differenziata del processo di "smaterializzazione" che taluno ha ravvisato nell'applicazione concreta del nuovo regionalismo italiano.

²⁵ Si v. sul punto in particolare le osservazioni di S. Parisi, *La potestà primaria alla deriva? Spunti ricostruttivi per ripensare un luogo comune*, in questa *Rivista* 2011, pp. 821 e ss., che segnala come in taluni neanche il principio di separazione è in grado di evitare che la logica del nuovo Titolo V possa in qualche misura alterare i tratti "tradizionali" della specialità, ad es. attraverso la riconduzione nei "vecchi" limiti della potestà primaria di criteri di riparto delle competenze ispirati al Titolo V riformato.

Da tutto ciò emerge come particolarmente importante, per una tutela delle ragioni delle autonomie differenziate, che la definizione del sistema delle competenze proprie delle Regioni speciali non sia del tutto affidato alla risoluzione del contenzioso davanti alla Corte costituzionale, ma venga filtrato - molto più intensamente di quanto accaduto finora - attraverso gli strumenti tipici del regionalismo differenziato, ed in particolare (vista l'estrema complessità di procedere a revisioni statutarie) attraverso i decreti di attuazione degli statuti speciali, che si caratterizzano come strumenti in grado non soltanto di disegnare lo statuto delle singole funzioni amministrative trasferite, ma anche di contribuire a perimetrare le potestà legislative che gli statuti speciali garantiscono alla Regioni ad autonomia differenziata ²⁶.

* Professore Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Trieste

²⁶ Del resto il richiamo alla necessità di un uso più intenso ed incisivo dei d.lgs. di attuazione degli Statuti speciali è una conclusione che è fatta propria molto largamente in dottrina, anche da parte di studiosi con visioni sensibilmente diverse circa l'estensione dell'ambito applicativo della clausola di maggior favore. Si v. ad es. i già citati lavori di Ruggiu, op.cit. e Poggi, op.cit., che convergono su questa conclusione pur partendo da presupposti interpretativi dell'art. 10 l.c. n. 3 del 2001 che non paiono affatto sovrapponibili.